

*Oryginalna praca badawcza*

**Karolina Forytarz**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Toruń

karolina\_forytarz@wp.pl

## OBOWIĄZKI I OGRANICZENIA FUNKCJONARIUSZY POLICJI W ŻYCIU PRYWATNYM

### OBLIGATIONS AND RESTRICTIONS IN THE POLICE OFFICERS' PRIVATE LIVES

**Zarys treści:** Policjantów, jak i funkcjonariuszy innych służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych, dotyczą szczególne uprawnienia, ale również szczególne obowiązki oraz ograniczenia. Niektóre z tych ostatnich wkraczają także w życie prywatne policjantów. W artykule poddano analizie postać i zakres tych obowiązków oraz ograniczeń, odnosząc się zarówno do ustawy pragmatycznej, jak i aktów wykonawczych oraz orzecznictwa sądowego. Wyjaśniona została także istota stosunku służbowego w formacjach zmilitaryzowanych, dyspozycyjności oraz podległości służbowej i ich wpływu na kształt i zakres obowiązków oraz ograniczeń, którym podlegają policjanci nie tylko w związku ze sprawowaniem służby, ale i w życiu prywatnym.

**Słowa kluczowe:** policja, obowiązki, ograniczenia, życie prywatne, etyka zawodowa, dyscyplina służbowa, stosunek służbowy

**Key words:** police, obligations, restrictions, private lives, professional ethics, service discipline, employment

#### Wstęp

Obowiązki oraz ograniczenia, które dotyczą policjantów w życiu prywatnym, w czasie wolnym od służby, mają ścisły związek ze specyfiką tego zawodu. Stosunek służbowy funkcjonariusza Policji wiąże się ze szczególnego charakteru podległością. Osoba wstępująca do służby w Policji przyjmuje na siebie wiele obowiązków związanych z wyjątkowym charakterem tej formacji, jak również otrzymuje związane ze służbą szczególnie uprawnienia<sup>1</sup>. Obowiązki i uprawnienia przysługujące policjan-

<sup>1</sup> Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11, Legalis nr 448397.

tom w trakcie pełnienia służby reguluje grupa aktów prawnych, z których najważniejszym jest ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji<sup>2</sup>, jak i liczne akty wykonawcze. Kwestią wymagającą szczególnej uwagi jest ustalenie, co policjant musi, a czego nie może robić w trakcie pełnienia służby, jak również wpływ specyfiki wykonywanego zawodu na życie prywatne policjanta, a więc wszystko to, co robi w czasie wolnym od służby i co nie ma, przynajmniej pozornie, z nią związku. Wydawać by się mogło, że o ile policjant w czasie wolnym od służby nie narusza porządku prawnego poprzez popełnianie przestępstw i wykroczeń, to jego zachowanie nie powinno być przedmiotem niczyjego, a zwłaszcza przełożonych, zainteresowania i może cieszyć się względną wolnością zachowań, jaką posiada po opuszczeniu miejsca pracy zwyczajny obywatel. Jak się okazuje, takie wrażenie jest błędne, bowiem policjanta w życiu prywatnym dotyczą pewne ograniczenia, jak również podlega on określonym obowiązkom.

### Stosunek służbowy funkcjonariuszy Policji

Warto zatrzymać się w tym miejscu nad kwestią znamioną dla poruszanej tematyki, a mianowicie tego, czym jest stosunek służbowy, gdyż specyfika tego pojęcia będzie wpływała na dalsze rozważania. W rozumieniu potocznym stosunek służbowy interpretujemy jako relacje pomiędzy osobami zatrudnionymi w instytucjach państwowych realizujących zadania publiczne a tymi instytucjami. W prawie poprzez stosunek służbowy rozumie się „szczególny stosunek prawny łączący z państwem osoby zatrudnione w aparacie państwowym, czyli sprawujące trwale i za wynagrodzeniem urząd państwowy”<sup>3</sup>. Jak pisze Przemysław Szustakiewicz, stosunki służbowe dotyczą więc osób, które są zatrudnione przez państwo w jego instytucjach i w imieniu państwa wykonują powierzone im zadania<sup>4</sup>. Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych, jak i żołnierzy zawodowych powstają w wyniku nominacji, która ma szczególne znaczenie. Na jej mocy tworzy się nie tylko więź zobowiązaniowa pomiędzy zatrudniającym a pracownikiem, ale także szczególne podporządkowanie, określane mianem podległości służbowej<sup>5</sup>.

Kluczowe znaczenie ma tutaj akt mianowania, który stanowi akt podstawowy dla konstrukcji stosunku służbowego. Początek służby liczy się od dnia określonego w rozkazie o mianowaniu funkcjonariusza Policji (art. 28 ust. 1 PoU). Stosunek administracyjny, choć jeszcze nie służbowy, tworzy rozkaz przyjmujący do służby, natomiast początek służby, a więc faktycznego wykonywania czynności zawodowych, jest wyznaczany właśnie przez akt mianowania. To od tego aktu zależy tytuł do wyposażenia funkcjonariusza w prawne środki działania w imieniu organu, a więc możliwość wydawania poleceń i rozkazów, jak i tytuł do wyposażenia za wykonywane dzia-

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179 z późn. zm.; dalej: PoU).

<sup>3</sup> W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa – Poznań 1969, s. 23.

<sup>4</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 17.

<sup>5</sup> Tamże, s. 20.

łania<sup>6</sup>. Mianowanie oznacza wstąpienie na służbę, a więc wytworzenie pomiędzy osobą wstępującą a podmiotem mianującym specyficznego stosunku prawnego – stosunku służbowego, którego cechą charakterystyczną jest dyspozycyjność, czyli szczególne podporządkowanie się podmiotowi, który dokonał nominacji. Przejawia się ona w obowiązku wykonywania przez osobę pozostającą w stosunku służbowym poleceń przełożonych, jej stosunek służbowy może być ze względu na potrzeby oraz czynności związane z wykonywaniem zadań zmieniany poprzez jednostronne akty władcze<sup>7</sup>. Co ważne, podanie wszczynające postępowanie w sprawie przyjęcia do służby w Policji jest w istocie zgłoszeniem się do służby, o którym mowa w art. 28 ust. 1 PolU, a które ma charakter dobrowolny. Stosunek służbowy policjanta powstaje więc w wyniku dobrowolnego zgłoszenia się do służby, nie można być do Policji wcielonym siłą<sup>8</sup>. Wyrażając dobrowolne zgłoszenie się do służby, osoba sama decyduje o poddaniu się tej szczególnej dyscyplinie oraz władztwu służbowemu, wykraczającemu poza zwyczajne podporządkowanie pracownika pracodawcy w ramach stosunku pracy<sup>9</sup>.

Administracyjne stosunki służbowe, które dominują w polskich służbach mundurowych, wyróżniają się w swojej konstrukcji prawnej trzema elementami: obowiązkiem poświęcenia, podporządkowania (w tym wspomnianą wyjątkową dyspozycyjnością) oraz przyznaniem szczególnych uprawnień. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat specyfiki służby w formacjach mundurowych w wyroku z dnia 23 września 1997 r. (sygn. akt K 25/96). Podkreślono w nim, że służba ta charakteryzuje się obowiązkiem wykonywania zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, wymagających narażania życia i zdrowia. Osoby podejmujące się służby jako funkcjonariusze tych formacji lub żołnierze zawodowi składają ślubowanie, w którym zobowiązują się do poświęcania zdrowia, a nawet życia w imię ochrony wartości nadrzędnych. Bardzo ważnym aspektem składania przyrzeczenia, o którym mowa, jest to, że nie można uchylić się od skutków złożonej przysięgi<sup>10</sup>. Ślubowanie ma nie tylko wymiar symboliczny – jego złożenie oznacza, że funkcjonariusz danej służby mundurowej lub żołnierz zawodowy podejmuje się wykonania zadań, które mogą zagrażać jego życiu lub zdrowiu. Zgodnie z art. 58 PolU policjant jest zobligowany do dochowania roty ślubowania, w związku z czym nie może on odmówić wykonania zadań wynikających z treści roty<sup>11</sup>. Ostatnie zdanie składanej przez policjanta przysięgi głosi zaś, że zobowiązany jest on strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej (art. 27 ust. 1 PolU). Będzie miało to istotne znaczenie dla rozpatrywanego zagadnienia. Jak zauważa Szustakiewicz, ślubowanie wskazuje, jakimi wartościami ma się kierować osoba, która pełni służbę, stanowi ono moralną oraz etyczną treść stosunku służbowego, bez którego nie można żądać od funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego

<sup>6</sup> W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010, s. 63–64.

<sup>7</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 25–26.

<sup>8</sup> B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 133.

<sup>9</sup> W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie...*, s. 64.

<sup>10</sup> P. Wojtunik, *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8, s. 205.

<sup>11</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 24.

poświęcenia i dyspozycyjności w służbie, a więc tych elementów stosunku służbowego, które są jego esencją. Ponadto złożenie ślubowania przez osobę, która podejmuje się służby, oznacza, że został spełniony wspomniany wcześniej warunek zgłoszenia się do służby<sup>12</sup>. Przedmiotem stosunku prawnego w relacjach służbowych, o których mowa, jest obowiązek poddania się związanym ze służbą rygorom, przede wszystkim poświęcenie się, dyspozycyjność, obowiązek podporządkowania się, jak i związane z tą służbą uprawnienia<sup>13</sup>. Funkcjonariusz służb mundurowych lub żołnierz poddaje się jednak także związanym ze specyficznym charakterem służby ograniczeniom i podlega określonym obowiązkom. W niniejszej pracy analizie zostaną poddane obowiązki i ograniczenia wkraczające w obszar życia prywatnego funkcjonariuszy Policji, choć trzeba zaznaczyć, że bardzo podobne ograniczenia dotyczą funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych<sup>14</sup>.

### **Podjęcie zajęcia zarobkowego w czasie wolnym od służby**

Z art. 62 ust. 1 PolU wynika, że policjant nie może podejmować zajęcia zarobkowego w czasie wolnym od służby bez zgody przełożonego udzielonej na piśmie, jak również wykonywać czynności lub zajęć, które są sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z ustawy bądź podważają zaufanie do Policji. Według sądów administracyjnych zajęcie zarobkowe to takie, za które zgodnie z obowiązującymi przepisami przysługuje wynagrodzenie. Ponadto konieczność wypłaty wynagrodzenia może wynikać z zawartej umowy lub ogólnie przyjętych zwyczajów. Co istotne, nieodebranie pieniędzy czy też scedowanie ich na inną osobę nie przesądza o tym, czy dane zajęcie było zajęciem zarobkowym, czy też nie<sup>15</sup>. Według opinii Biura Prawnego Komendy Głównej Policji przez zajęcie zarobkowe należy rozumieć działalność wykonywaną w ramach stosunku pracy, umowy o dzieło, umowy-zlecenia, jak również innych umów cywilnoprawnych posiadających podobny charakter, działalność gospodarczą, wykonywanie funkcji biegłego sądowego czy społecznego kuratora sądowego. Do zajęć zarobkowych należy więc zaliczyć działania podejmowane w różnych formach, a co za tym idzie, na różnych podstawach prawnych. Jednakże nie każde działanie policjanta, które wiąże się z powiększeniem majątku, może być uznane za zajęcie zarobkowe. Chodzi tu w szczególności o czynności jednorazowe związane z prowadzeniem spraw życiowych policjanta, w tym te, które polegają na dysponowaniu swoim majątkiem<sup>16</sup>. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych definiując pojęcie zajęcia zarobkowego, należy także uwzględnić członkostwo w organach statutowych jakiegokolwiek instytucji, jeżeli jest to połączone z uzyskiwaniem dochodów pieniężnych stałych lub okresowych.

<sup>12</sup> Tamże, s. 35.

<sup>13</sup> Tamże, s. 42.

<sup>14</sup> Więcej na ten temat pisze: P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*

<sup>15</sup> Tamże, s. 181.

<sup>16</sup> *Co należy uznać za zajęcie zarobkowe poza służbą?*, [www.policja.waw.pl/pl/dla-policjantow/wartowiedziec/sprawy-kadrowe/19874,Co-nalez-y-uznac-za-zajecie-zarobkowe-poz-a-s-luzba.html](http://www.policja.waw.pl/pl/dla-policjantow/wartowiedziec/sprawy-kadrowe/19874,Co-nalez-y-uznac-za-zajecie-zarobkowe-poz-a-s-luzba.html) (dostęp: 20.10.2016).

Zajęciem zarobkowym będzie też świadczenie pracy za wynagrodzeniem bez podpisania umowy, która precyzowałaby warunki wykonywanej działalności<sup>17</sup>. Zajęciem zarobkowym w rozumieniu omawianego przepisu jest więc każda forma działalności, która wiąże się z uzyskiwaniem dochodu. Przy czym nie ma znaczenia, czy posiada ona stały, czy niestały charakter, czy w związku z tą działalnością wynagrodzenie przysługuje na mocy ustawy lub na podstawie umowy, a także czy umowa taka została zawarta na piśmie, ustnie bądź też *per facta concludentia* (w sposób dorozumiany). O tym, czy dane zajęcie ma charakter zarobkowy, przesądza fakt wykonywania przez policjanta danej działalności i należny z tego tytułu dochód, choćby nawet nie został on jeszcze wypłacony czy pobrany. Obok stosunku służbowego, stosunku pracy, działalności gospodarczej, umowy cywilnoprawnej czy wynikającego z przepisów innego stosunku prawnego do zajęć zarobkowych należy więc nawet np. udział w polowaniach, ale wówczas, gdy uczestnictwo w nich czy upolowanie zwierzęcia wiąże się z wynagrodzeniem.

Nie jest natomiast zajęciem zarobkowym zakładanie rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, lokat oszczędnościowych oraz innych instrumentów prawa bankowego przewidujących zyski finansowe. Jeżeli policjant w sposób zorganizowany i profesjonalny nie prowadzi działalności, która polega na obrocie akcjami, udziałami spółek prawa handlowego, jednostkami funduszy inwestycyjnych, obligacjami czy innymi instrumentami prawa gospodarczego, to działań polegających na zakupie lub objęciu akcji, udziałów, obligacji oraz innych instrumentów finansowych nie uznaje się za zajęcie zarobkowe<sup>18</sup>. Ponadto nie jest nim wolontariat i praca społeczna w organach władzy publicznej, w tym również w samorządzie zawodowym lub gospodarczym, choćby nawet była z tytułu pełnienia tej funkcji wypłacana dieta<sup>19</sup>. Warto się zastanowić nad ideą, która przyświecała ustawodawcy, kiedy wprowadzał ograniczenie związane z podejmowaniem przez policjantów dodatkowego zatrudnienia. Przyjęcie takiego rozwiązania, które zapewniłoby możliwość swobodnego podejmowania dodatkowych zajęć poza służbą, mogłoby zagrażać celom, dla których tę służbę powołano, bowiem możliwość wykonywania dodatkowej pracy mogłaby wpłynąć na obniżenie jakości służby. Celem ustawodawcy było dążenie do pełnej dyspozycyjności funkcjonariuszy, do możliwości spożytkowania ich sił zarówno fizycznych, jak i intelektualnych na realizację zadań związanych ze służbą i zminimalizowanie ryzyka rozproszenia ich na dodatkowe obowiązki<sup>20</sup>.

W praktyce przełożony policjanta w sprawach osobowych każdorazowo dokonuje indywidualnej oceny wniosku z punktu widzenia zakresu obowiązków służbowych funkcjonariusza i zakresu obowiązków, jakie nakładałoby na niego wykonywanie danego zajęcia zarobkowego poza służbą<sup>21</sup>. Udzielenie policjantowi zgody na

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 99/08, a także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 października 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 1104/12.

<sup>18</sup> Odpowiedź na interpelację nr 695 w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez policjantów z dnia 10.03.10 r., [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6AE8C681](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6AE8C681), (dostęp: 20.10.2016).

<sup>19</sup> W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie...*, s. 254.

<sup>20</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 180.

<sup>21</sup> Odpowiedź na interpelację nr 695 w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez policjantów z dnia 10.03.10 r., [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6AE8C681](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6AE8C681) (dostęp: 20.10.2016).

podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą jest możliwe, gdy zajęcie to nie zakłóci wykonywania przez policjanta obowiązków służbowych w granicach zadań Policji określonych w ustawie, nie narusza prestiżu służby, nie podważy zaufania do bezstronności policjanta, jak również nie pozostaje w sprzeczności z interesem służby i jej zadaniami. Zgodnie zaś z § 3 ust. 1 pkt 11 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów<sup>22</sup> udzielanie zgody na podejmowanie zajęcia zarobkowego poza służbą jest sprawą osobową i podlega załatwieniu w trybie tegoż rozporządzenia. Decyzja pozostawiona została wyłącznie uznaniu właściwego przełożonego. Udzielenie zezwolenia następuje na wniosek zainteresowanego policjanta w formie rozkazu personalnego. Rozstrzygnięcie to nie jest decyzją administracyjną, lecz aktem wewnętrznym wynikającym z podległości służbowej. Wobec decyzji przełożonego nie przysługuje środek odwoławczy do wyższego przełożonego, jak również skarga do sądu administracyjnego<sup>23</sup>. Istotny jest tutaj fakt, że każde podjęcie się zajęcia zarobkowego poza służbą bez zgody przełożonego jest zarazem czynnością sprzeczną z obowiązkami, gdyż wówczas zawsze dochodzi do naruszenia obowiązku uzyskania zgody z art. 62 ust. 1 PolU. Zachowanie policjanta, które stanowi naruszenie postanowień art. 62 ust. 1 PolU, będzie zaś przedmiotem postępowania dyscyplinarnego<sup>24</sup>.

### Oświadczenie o stanie majątkowym

Kolejnym obowiązkiem policjanta jest złożenie oświadczenia o swoim stanie majątkowym, w tym o majątku objętym małżeńską wspólnotą majątkową. Takie oświadczenie funkcjonariusz musi składać zarówno przy nawiązywaniu, jak i rozwiązywaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy corocznie lub na żądanie przełożonego w sprawach osobowych (art. 62 ust. 2 PolU). Katalog informacji, które takie oświadczenie musi obejmować, rozciąga się nie tylko na stan majątkowy policjanta, ale dotyczy także jego małżonka. Policjant informuje o źródłach i wysokości uzyskanych przychodów, ponadto o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach oraz akcjach w spółkach prawa handlowego, nabytym przez policjanta, ale także jego małżonka mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, uzyskanym od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy, związku międzygminnego, powiatu, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego lub związku metropolitalnego. Dodatkowo w oświadczeniu tym policjant musi zamieścić informacje na temat prowadzenia działalności gospodarczej i pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego lub spółdzielniach. Wyjątkiem jest tutaj funkcja w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej (art. 62 ust. 2 PolU). Coroczne oświadczenie o stanie majątkowym składa się do dnia 31 marca według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego na formularzu, którego wzór określa załącznik do rozporządzenia MSWiA z 11 grudnia 2013 r. w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym policjantów oraz trybu publikowania oświadczeń o stanie majątko-

<sup>22</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 644 z późn. zm.

<sup>23</sup> Odpowiedź na interpelację nr 695...

<sup>24</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.

wym osób pełniących funkcje organów Policji<sup>25</sup>. Przełożeni właściwi w sprawach osobowych lub osoby przez nich upoważnione, w celu przeprowadzenia analizy zgodności ze stanem faktycznym złożonych oświadczeń o stanie majątkowym, mają prawo wglądu do ich treści i przetwarzania danych w nich zawartych (art. 62 ust. 4 PolU).

Przełożony właściwy w sprawach osobowych lub osoba pisemnie przez niego upoważniona poddają analizie oświadczenie policjanta o stanie majątkowym w celu sprawdzenia jego zgodności ze stanem faktycznym (§ 4 Rozporządzenia MSWiA z 11 grudnia 2013 r.)<sup>26</sup>. Obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym ma charakter antykorupcyjny – jeżeli wielkość majątku funkcjonariusza nie znajduje odzwierciedlenia w wykazanych przez niego osiągniętych dochodach, wówczas możliwe jest wszczęcie postępowania mającego na celu oczyszczenie służby z osób, których uczciwość jest wysoce wątpliwa<sup>27</sup>. Analiza oświadczenia o stanie majątkowym polega na porównaniu jego treści z treścią poprzednio złożonego oświadczenia (nie dotyczy to oświadczenia złożonego przy nawiązywaniu stosunku służbowego) oraz porównaniu treści oświadczenia z innymi informacjami, które znajdują się w aktach osobowych policjanta. Wyniki tej analizy zawarte są w notatkach sporządzonych przez osoby ją wykonujące, oznaczone klauzulą „zastrzeżone” i dołączone do oświadczeń.

Przy nawiązywaniu stosunku służbowego policjant składa oświadczenie o stanie majątkowym w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia służby (§ 2 i 3 Rozporządzenia MSWiA z 11 grudnia 2013 r.) Przy nawiązywaniu stosunku pracy poza służbą policjant składa takie oświadczenie w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia pracy. Przy rozwiązywaniu stosunku służbowego funkcjonariusz składa je w przypadku zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 i 2 PolU, na pisemne żądanie przełożonego właściwego w sprawach osobowych, przed wydaniem rozkazu o zwolnieniu ze służby, a także w przypadku zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 3 PolU, równocześnie z pisemnym zgłoszeniem wystąpienia ze służby. Przy rozwiązywaniu stosunku pracy poza służbą policjant składa oświadczenie w terminie 14 dni od dnia ustania stosunku pracy. Na pisemne żądanie przełożonego właściwego w sprawach osobowych składa je w terminie 14 dni od dnia otrzymania żądania. Informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Policji są publikowane, bez ich zgody, na właściwych stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Zgodnie z § 6 Rozporządzenia MSWiA z 11 grudnia 2013 r. przełożeni właściwi w sprawach osobowych osób pełniących funkcje organów Policji publikują informacje zawarte w oświadczeniach o ich stanie majątkowym w BIP w terminie 7 dni od dnia złożenia oświadczenia. Informacje te, publikuje się w sposób uniemożliwiający odczytanie danych wymienionych w art. 62 ust. 7 PolU, czyli dotyczących daty i miejsca urodzenia, numeru PESEL, miejsca zamieszkania oraz położenia nieruchomości. Doprecyzowania wymaga pojęcie osób pełniących funkcje organów Policji. Organami Policji są Komendant Główny Policji, komendanci wojewódzcy Policji, komendanci powiatowi, miejsy i rejonowi Policji, komendanci komisariatów Policji<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1503 z późn. zm.

<sup>26</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*

<sup>27</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 162.

<sup>28</sup> Zarządzenie nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 maja 2014 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej (Dz.Urz. KGP z 2014 r., poz. 38).

Kolejny obowiązek został sformułowany w art. 62a PoU, zgodnie z którym policjant musi poinformować o podjęciu nie tylko przez małżonka, ale w ogóle przez osoby, które pozostają z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych w podmiotach, które świadczą usługi detektywistyczne lub ochrony osób i mienia. Co więcej, należy także poinformować o objęciu przez tę osobę udziałów czy akcji w takich podmiotach, jak również byciu przez nią wykonawcą na rzecz organów oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w terminie 14 dni od powzięcia informacji o takim zdarzeniu (art. 62a PoU).

### **Członkostwo w partii politycznej**

W następnej kolejności ustawodawca nakłada na policjanta bezwzględny zakaz bycia członkiem partii politycznej (art. 63 PoU), co wiąże się w zasadą apolityczności, a raczej – w świetle tego przepisu – apartyjności Policji. Apolityczność jest pojęciem szerszym od apartyjności. Ta ostatnia oznacza brak przynależności do jakiegokolwiek stronnictwa politycznego. Apolityczność zaś oznacza, że dana osoba nie wyraża i nie realizuje w trakcie służby wyznawanych przez siebie poglądów politycznych<sup>29</sup>. Tymczasem w ustawie o Policji mowa jedynie o apartyjności policjantów (art. 63 ust. 1 PoU). Kompleksowe rozwiązania w tej delikatnej kwestii przyjęto w ustawie o CBA<sup>30</sup>, w której zabrania się funkcjonariuszowi nie tylko przynależności do partii politycznej, ale również, co ważne, uczestniczenia w działalności partii oraz na jej rzecz i pełnienia funkcji publicznej. Apolityczność służby oznaczać powinna nie tylko brak członkostwa w ugrupowaniu politycznym, ale również innych działań o znamionach sprzyjających danemu ugrupowaniu<sup>31</sup>. W ustawie o Policji mowa jednak jedynie o zakazie przynależności do partii politycznej, ustawodawca nie odnosi się bezpośrednio do aktywności politycznej wyrażającej się w innych działaniach niż przynależność do ugrupowania politycznego.

### **Organizacje o charakterze społecznym i stowarzyszenia**

Ograniczenia rozciągają się także na organizacje o charakterze społecznym czy też stowarzyszenia<sup>32</sup>, do których przynależność wymaga uzyskania przez policjanta zgody Komendanta Głównego Policji bądź upoważnionego przełożonego, jeżeli chodzi o organizacje lub stowarzyszenia zagraniczne czy międzynarodowe. Ponadto funkcjonariusz musi poinformować przełożonego także o przynależności do stowarzyszeń krajowych działających poza służbą. Ten ostatni obowiązek ma charakter bezwzględny – policjant musi poinformować przełożonego o przynależności do każdego

<sup>29</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 176.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2006 r. nr 104, poz. 708 z późn. zm.), art. 73 ust. 1 i 2.

<sup>31</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 176.

<sup>32</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*

stowarzyszenia, bez względu na to, czy ma ono zasięg lokalny, czy ogólnokrajowy, oraz niezależnie od tego, jaki charakter ma to stowarzyszenie. Obowiązek ten dotyczy zarówno stowarzyszeń hobbystycznych, jak również naukowych czy sportowych. Konieczność poinformowania przełożonego, a w niektórych przypadkach wręcz uzyskania jego zgody na uczestnictwo w różnego typu stowarzyszeniach, jest podyktowana chęcią zapobieżenia konfliktowi interesów, który mógłby się zrodzić w sytuacji, gdy policjant miałby wykonywać czynności służbowe dotyczące stowarzyszenia, do którego należy<sup>33</sup>. Nietrudno sobie wyobrazić, że obiektywizm takiego funkcjonariusza byłby zagrożony, tymczasem wiedza przełożonego na temat uczestnictwa policjanta w danym stowarzyszeniu stwarza możliwość wyłączenia go z prowadzenia sprawy, która tego stowarzyszenia dotyczy. Warto w tym miejscu wspomnieć jeszcze o ograniczeniu dotyczącym tworzenia związków zawodowych, sformułowanym w art. 67 PolU, zgodnie z którym policjanci mogą działać tylko w jednym związku zawodowym funkcjonującym wyłącznie w Policji, przy czym są oni pozbawieni prawa do strajku. Ponadto specyfika służby wpływa na kształt i zakres ochrony prawnej przysługującej policjantom jako członkom związków zawodowych. Funkcjonariusze formacji zmilitaryzowanych nie mogą się powoływać na ochronę przysługującą działaczom na mocy ustawy o związkach zawodowych wówczas, gdy przepisy ustaw pragmatycznych przewidują obligatoryjne zwolnienie funkcjonariuszy. Będący działaczem związkowym funkcjonariusz nie posiada absolutnej ochrony w zakresie zwolnienia ze służby czy zmian warunków jej pełnienia<sup>34</sup>.

## Obowiązek powiadomienia o wyjeździe

Kolejne ograniczenia w sferze prywatności nakłada na policjanta art. 64 PolU, który mówi, że funkcjonariusz musi powiadomić przełożonego o planowanym wyjeździe poza obszar Unii Europejskiej na dłużej niż 3 dni (art. 64 PolU). Oznacza to, że jeżeli policjant jest na przysługującym mu urlopie (zgodnie z art. 82 ust. 1 PolU – 26 dni roboczych), nie jest jedynym dysponentem swojego wolnego czasu, a przynajmniej w świetle tego przepisu nie jest jedyną osobą uprawnioną do posiadania wiedzy na temat swoich wakacyjnych planów. Ponadto obowiązek zawiadomienia o wyjeździe dłuższym niż 3 dni jest niezależny do tego, czy jest to wyjazd prywatny, czy też służbowy<sup>35</sup>. W opinii P. Szustakiewicza obowiązek ten ma na celu ochronę obiektywizmu podczas pełnienia służby. Warto wspomnieć, że obowiązek informowania o zamiarze wyjazdu za granicę w poszczególnych formacjach zmilitaryzowanych jest formułowany w różny sposób – o ile funkcjonariusz Policji musi informować o wyjeździe jedynie wówczas, gdy cel jego podróży znajduje się poza Unią Europejską, o tyle strażnik graniczny czy funkcjonariusz BOR muszą o takiej podróży informować zawsze. Funkcjonariusze Policji i Straży Granicznej informują o wyjeździe, jeżeli trwa on powyżej 3 dni, funkcjonariusze BOR – zawsze. W jesz-

<sup>33</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 177.

<sup>34</sup> Tamże, s. 179–180.

<sup>35</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*

cze większym stopniu wkracza ten obowiązek w życie prywatne funkcjonariuszy AW, ABW i wojskowych służb specjalnych, którzy muszą poinformować o wyjeździe zagranicznym nie tylko swoim, ale również małżonka oraz pozostających na ich utrzymaniu dzieci<sup>36</sup>. Co więcej, zgodnie z art. 83 ust. 1 PolU z ważnych względów służbowych policjant może zostać odwołany z urlopu. Można także wstrzymać mu udzielenie urlopu w całości lub w części. Prawo do takiej ingerencji w życie prywatne nie jest jednak nieograniczone – odwołanie z urlopu lub wstrzymanie jego udzielenia może nastąpić jedynie z ważnych przyczyn służbowych, czyli wtedy, gdy przyczyna odwołania z urlopu lub jego udzielenia pozostaje w ścisłym związku z funkcjonowaniem formacji, a obecność funkcjonariusza jest nieodzowna do zabezpieczenia właściwego działania służby w danym okresie<sup>37</sup>. Kwestie informowania przełożonych o wyjeździe zostały zawarte także w § 11 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów. Mówi on, że policjant przed rozpoczęciem urlopu wypoczynkowego i dodatkowego jest obowiązany pisemnie zawiadomić bezpośredniego przełożonego o przewidywanym miejscu pobytu i sposobie nawiązania z nim kontaktu podczas urlopu<sup>38</sup>.

## **Etyka zawodowa policjanta a życie prywatne**

Policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia, które polega na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki służbowej (art. 131 ust. 2 PolU). Szczegółowe zapisy dotyczące tego, co rozumiemy pod pojęciem etyki zawodowej w Policji, znajdują się w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. nr 85 w sprawie zasad etyki zawodowej policjanta. Skodyfikowane w tym zarządzeniu zasady wynikają z ogólnych wartości i norm moralnych, które uwzględniają specyfikę zawodu policjanta. Obowiązkiem policjanta jest zaś przestrzeganie zasad etyki zawodowej. Złamanie każdej z zasad określonych w załączniku do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji zawsze stanowi podstawę do pociągnięcia funkcjonariusza do odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>39</sup>.

Pojawia się w tym miejscu pytanie, gdzie kończy się etyka zawodowa, a w jej miejsce wkraczają powszechnie obowiązujące, ale niewynikające z faktu bycia policjantem, normy etyczne, moralne? Zdaniem Jacka Przygodzkiego do kwestii ścigania funkcjonariuszy za naruszenie zasad etyki w życiu prywatnym należy podchodzić szczególnie ostrożnie tak, aby nie naruszać konstytucyjnego prawa obywateli do wolności, która nie może być nadmiernie ograniczana<sup>40</sup>. Wydawać by się mogło, że podstawy do pociągnięcia funkcjonariusza Policji do odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie zasad etyki zawodowej pojawiają się wówczas, gdy czyn sprzeczny

<sup>36</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 166.

<sup>37</sup> Tamże, s. 184.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz.U. z 2013 r., poz. 644 z późn. zm.).

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2014 r., I OSK 2687/12, Legalis.

<sup>40</sup> Tamże.

z ową etyką jest popełniony jedynie w związku z wykonywaniem zawodu<sup>41</sup>. Nie podlega zaś ocenie na gruncie wyżej wymienionych aktów prawnych zachowanie być może sprzeczne z ogólnie przyjętymi normami moralnymi, ale podjęte poza spektrum czynności służbowych, oczywiście o ile nie mamy tutaj do czynienia z działaniem sprzecznym z prawem.

Specyfika zawodu policjanta, a właściwie służby, jaką dana osoba pełni w tej formacji, decyduje jednak o tym, że podobny tok rozumowania i zapatrywanie na to, jakie zasady etyczne obowiązują policjanta w czasie służby, a jakie po powrocie do domu, jest błędne, a rozgraniczenie tych sfer jest trudne, o ile w ogóle możliwe. Związek funkcjonalny naruszenia zasad etyki zawodowej policjanta z wykonywaniem niniejszego zawodu nie wynika tylko z dopuszczenia się niezgodnego z nimi czynu w trakcie podejmowania czynności służbowych, w czasie tej służby oraz w miejscu jej pełnienia. Przewinienie dyscyplinarne, które polega na naruszeniu obowiązujących policjanta zasad etycznych, może zostać popełnione także w czasie wolnym od służby. Wystarczającym warunkiem jego popełnienia jest możliwość przewidzenia przez policjanta, który wszakże policjantem nie przestaje być po opuszczeniu miejsca pracy, ale zachowuje ten status 24 godziny na dobę, że jego postępowanie nie jest postrzegane przez inne osoby tak jak postępowanie zwykłego obywatela<sup>42</sup>. Jest on, niezależnie od czasu i okoliczności, reprezentantem swojej grupy zawodowej. Podkreśla to wyraźnie § 2 zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji, zgodnie z którym w sytuacjach nieuregulowanych przepisami prawa lub nieujętych w przepisach etyki zawodowej określonych w tym zarządzeniu policjant winien kierować się zasadami współżycia społecznego i postępować tak, aby jego działania mogły być przykładem praworządności i prowadziły do pogłębienia społecznego zaufania do Policji<sup>43</sup>.

Odpowiedzialność dyscyplinarna grozi policjantom w razie nieprzestrzegania przez nich nie tylko prawa, ale również podstawowych zasad, w tym etycznych, na których opiera się działalność funkcjonariuszy w trakcie służby. Przykładem może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie skargi D.H. na decyzję Małopolskiego Komendanta Policji w Krakowie z marca 2010 r. w przedmiocie kary dyscyplinarnej<sup>44</sup>. NSA skargę kasacyjną oddalił i utrzymał w mocy orzeczenie dyscyplinarne Komendanta Powiatowego Policji w W. o uznaniu winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego D.H. i wymierzeniu mu kary dyscyplinarnej. Skarżący twierdził, że jego działania w postaci publikowania artykułów z informacjami dotyczącymi np. czyjegós samobójstwa czy wysokości nałożonych mandatów ani nie narażają w sposób bezpośredni czyichś dóbr, ani wizerunku formacji. Utrzymywał też, że przepisy resortowe regulujące przebieg służby ograniczają swobody obywatelskie i nie musi się do nich stosować. Organ II instancji uznał jednak te argumenty za chybione. W jego ocenie zasady etyki zawodowej policjanta, określone w załączniku do zarządzenia KGP z 31 grudnia 2003 r., są jednymi z podstawowych przepisów, z jakimi zapoznawany jest każdy policjant przyjmowany do służby, i był z nimi zapoznany

<sup>41</sup> D. Baj, D. Bober, *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta*, Legionowo 2013, s. 6.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz.Urz. KGP z 2004 r. nr 1, poz. 3).

<sup>44</sup> Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11, Legalis nr 448397.

także skarżący. Brak zrozumienia, że informacje pozyskane przez policjanta w trakcie pełnienia służby nie są przeznaczone do szerokiej publikacji na blogach internetowych, musi się zaś spotkać z reakcją przełożonych. W odwołaniu, tym razem od decyzji organu II instancji, skarżący stwierdził, że przepisy rozporządzenia nr 805 w sprawie zasad etyki zawodowej policjanta obowiązują go wyłącznie w trakcie i w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Odmienna interpretacja skutkowałaby zaś tym, że policjant musiałby przestrzegać przepisów policyjnych także w czasie wolnym od służby, a więc w życiu prywatnym. Policjant w czasie wolnym od służby powinien być traktowany „jako normalny obywatel demokratycznego państwa prawnego, a nie jak obywatel drugiej kategorii”. Według skarżącego został on ukarany za realizację przysługujących mu praw obywatelskich, gdyż posiada on pełne prawo do wyrażania swoich opinii i poglądów, jak również pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, które to prawa jednoznacznie i bezpośrednio wynikają z Konstytucji RP. Ponadto swoją działalność uznał za zbieżną z interesem społecznym.

## Zakończenie

Kolejne instancje odwoławcze były jednak innego zdania. Sąd I instancji w swoim orzeczeniu stwierdził, że Policja jest szczególnego rodzaju formacją mundurową. Przynależność do niej powoduje ograniczenia wynikające z etyki tego zawodu. Nie mogą być one traktowane jako ograniczenia swobód obywatelskich, jak określił je skarżący, ponieważ przynależność do tej formacji ma charakter dobrowolny i każda osoba przystępująca do służby w Policji musi sobie zdawać z tych ograniczeń sprawę. Formacje mundurowe wyróżnia także większa niż w innych zawodach podległość służbowa.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r. (sygn. akt. K 26/00), „nie można również zapominać o tym, że przez działania funkcjonariuszy publicznych kształtuje się obraz państwa i autorytet jego organów”. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zakazy i ograniczenia wynikające z treści stosunku służbowego są istotne dla jakości funkcjonowania Policji, a co za tym idzie – postrzegania państwa przez obywateli. Charakter stosunku służbowego policjanta polegający na szczególnym podporządkowaniu oznacza, że przewinienie dyscyplinarne można popełnić również poza godzinami służby, a policjant w czasie wolnym od służby zobowiązany jest „postępować w sposób, który nie budzi wątpliwości co do jego kwalifikacji etycznych”<sup>45</sup>. Takie ujęcie rozpatrywanego zagadnienia, w połączeniu z analizą obowiązujących funkcjonariuszy Policji przepisów, skłania zaś do konkluzji, że obowiązki i ograniczenia, którym podlega policjant w czasie służby, rozciągają się także na jego życie prywatne, gdyż policjantem jest się nie tylko w czasie pełnienia obowiązków służbowych, lecz pozostaje się nim 24 godziny na dobę.

<sup>45</sup> Tamże.

## Bibliografia

- Baj D., Bober D., *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta*, Legionowo 2013.
- Jaśkiewicz W., *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa – Poznań 1969.
- Maciejko W., Korcz-Maciejko A., *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Opaliński B., Szustakiewicz P., *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- Wojtunik P., *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2006 r. nr 104, poz. 708 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz.U. z 2013 r., poz. 644 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 grudnia 2013 r. w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym policjantów oraz trybu publikowania oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Policji (Dz.U. z 2013 r., poz. 1503 z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 maja 2014 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej (Dz.Urz. KGP z 2014 r., poz. 38).
- Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz.Urz. KGP z 2004 r. nr 1, poz. 3).
- Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Sz 99/08.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 października 2013 r., IV SA/Gl 1104/12.
- Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2014 r., I OSK 2687/12.
- Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11.
- Odpowiedź na interpelację nr 695 w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez policjantów z dnia 10.03.10 r., [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6AE8C681](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6AE8C681) (dostęp: 20.10.2016).
- Co należy uznać za zajęcie zarobkowe poza służbą?*, [www.policja.waw.pl/pl/dla-policjantow/warto-wiedziec/sprawy-kadrowe/19874,Co-nalezy-uznac-za-zajecie-zarobkowe-pozza-sluzba.html](http://www.policja.waw.pl/pl/dla-policjantow/warto-wiedziec/sprawy-kadrowe/19874,Co-nalezy-uznac-za-zajecie-zarobkowe-pozza-sluzba.html) (dostęp: 20.10.2016).

### **Summary**

The obligations and prohibitions laid down in the pragmatic act and implementing rules influence not only the way police officers behave when on duty but also their private life after service. The aim of this article is to present how far these acts enter into police officers' private lives and where the border between duty and private life lies. The author of the article also explains the essence of the work relationship in militarized formations, the availability, the subordination and the submissions. In the article the author analyzes the obligations and restrictions included in The Police Act of 1990 as well as the influence of professional ethics on the way police officers behave in their private lives. On the basis of juridical decisions, the author of the article tries to prove that police officers are reported for breaches in professional ethics not only whilst on duty but also in their private lives.